

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

VINICIUS PEQUENO ANTUNES

PROGRESSIVIDADE DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO PELA  
INOBSERVÂNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2018

VINICIUS PEQUENO ANTUNES

PROGRESSIVIDADE DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO PELA  
INOBSERVÂNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Monografia de Conclusão de Curso de graduação, apresentado à disciplina de Gestão Tributária, do curso de Gestão Pública Municipal da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, como requisito parcial para a obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal”.

Orientadora: Profa. Dra. Luci Ines Bassetto

CURITIBA - PR

2018



## **TERMO DE APROVAÇÃO**

### **PROGRESSIVIDADE DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO PELA INOBSERVÂNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Por

#### **VINICIUS PEQUENO ANTUNES**

Monografia apresentada às 13:00, do dia 8 de agosto de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

---

Luci Ines Bassetto  
UTFPR - Curitiba  
(orientador)

---

anderson catapan  
UTFPR - Curitiba

---

Rogério Alon Duenhas  
UTFPR - Curitiba

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), por propiciar a realização deste curso de especialização em gestão pública municipal.

Aos colaboradores, professores, tutores, secretária pelos seus serviços e suporte proporcionados.

Gostaria de deixar registrado também, o meu reconhecimento à minha família, pois acredito que sem o apoio deles seria muito difícil vencer esse desafio.

Enfim, a todos os que por algum motivo contribuíram para a realização desta pesquisa.

*“ O princípio da função social traduz um novo regime jurídico à propriedade, pois incide no próprio conteúdo deste direito como elemento que determina a aquisição, o gozo e utilização; logo, ela só é considerada legítima enquanto considerada propriedade função.”*

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 249.

## RESUMO

PEQUENO ANTUNES, VINICIUS. PROGRESSIVIDADE DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO PELA INOBSERVÂNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. 2018. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

O presente trabalho refere-se ao IPTU progressivo no tempo, cuja modalidade de imposto municipal tem por objetivo estimular ou desestimular certos comportamentos para provocar mudanças no cenário social, trata-se, portanto, de uma tributação extrafiscal, que ao contrário da tributação fiscal, não possui finalidade arrecadatória para os cofres públicos. Para afastar esta modalidade sancionatória de tributação progressiva no tempo, o imóvel territorial urbano deverá, sobretudo, cumprir sua função social, que traduz-se no princípio administrativo brasileiro da supremacia do interesse público sobre o privado, contrastando, assim, com o direito de uso, gozo e disposição da propriedade previsto em nosso ordenamento jurídico brasileiro, que modernamente não é visto mais como um direito absoluto.

## SOMMAIRE

PEQUENO ANTUNES, VINICIUS. PROGRESSIVIDADE DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO PELA INOBSERVÂNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. 2018. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

Le présent ouvrage fait référence à l'IPTU progressiste dans le temps. Cette modalité de taxe municipale ayant pour but de stimuler ou décourager certains comportements pour provoquer des changements dans la scène sociale est donc, une fiscalité extrafiscale, que contrairement à la fiscalité, n'a aucun but de collection pour les coffres publics. Pour éviter ce type de sanction de l'impôt progressif dans le temps, la propriété territoriale urbaine doit avant tout remplir sa fonction sociale, qui se traduit par le principe administratif brésilien de la suprématie de l'intérêt public sur le privé, contrastant avec le droit d'usage, la jouissance et la disposition des biens prévus dans notre système juridique brésilien, qui n'est plus considéré comme un droit absolu.

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução .....</b>	<b>08</b>
<b>1.1. Delimitação do tema .....</b>	<b>09</b>
<b>1.2. Problema .....</b>	<b>10</b>
<b>1.3. Objetivo Geral .....</b>	<b>11</b>
<b>1.4. Objetivos Específicos .....</b>	<b>11</b>
<b>1.5. Justificativa .....</b>	<b>12</b>
<b>2. Desenvolvimento .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Da Progressividade do Imposto Territorial Urbano .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. Do Estatuto da Cidade .....</b>	<b>18</b>
<b>2.3. Do Plano Diretor .....</b>	<b>22</b>
<b>2.4. Da Função Social .....</b>	<b>26</b>
<b>3. Análise .....</b>	<b>29</b>
<b>4. Prefeitura de Curitiba Institui IPTU Progressivo no Tempo .....</b>	<b>33</b>
<b>5. Considerações Finais .....</b>	<b>35</b>
<b>Referências .....</b>	<b>38</b>



## 1. INTRODUÇÃO

O exercício da propriedade privada no Brasil não é absoluto e irrestrito. Pelo contrário, é limitado. O presente trabalho tem como objetivo apresentar os mecanismos legais para coibir a crescente existência de Imóveis Urbanos que não cumprem a Função Social da propriedade em nosso ordenamento jurídico a fim de conscientizar a população e as autoridades Públicas Municipais, em especial, no município de São José dos Campos, Estado de São Paulo, ao desestímulo em manter os imóveis abandonados, não edificados ou subutilizados, de forma a racionalizar e otimizar a ocupação da cidade. Inobstante, a problemática recai sobre totalidade dos municípios brasileiros tendo, portanto, este estudo impacto em todo território brasileiro.

Os instrumentos legais destinados à observância da função social da propriedade territorial urbana surgiram na Europa, em meados do século XX. Segundo Denaldi (2015, p.12), na Itália, França e Alemanha foram instituídos instrumentos nas décadas de 40, 50 e 60, respectivamente, obrigando à construção, sob pena de desapropriação ou venda. Nos moldes do pensamento do autor, o modelo europeu que guarda relativa aproximação para com o modelo brasileiro é a lei de ordenamento do solo da Espanha, que enfrenta o tema da afronta à função social do terreno com a imposição de penalidade de venda forçada ou, a desapropriação.

De certo que a propriedade privada está enraizada no liberalismo e que, as primeiras constituições buscavam afastar a ingerência do Estado na esfera privada. Por outro lado, a história faz lembrar que, tempos depois, as constituições passaram a se importar com o bem-estar social. Nesse momento, o direito de propriedade deixa de ser absoluto e é relativizado por preceitos constitucionais fundamentais que tutelam o interesse social e se direcionam ao direito, na busca pela justiça social. A propriedade privada passa a reverenciar princípios e valores que têm por finalidade o bem da coletividade. Por isso, a criação e a necessidade de efetivar tais políticas públicas.

A Cobrança do IPTU Progressivo é meio pelo qual o Estado atribui uma sanção no tempo para os imóveis territoriais urbanos que não cumprem uma função social. Este mecanismo tem previsão constitucional no art. 182, § 4º, II, “c”, e na legislação infraconstitucional, sendo o Estatuto da Cidade e Plano Diretor.

Serão traçadas considerações de cunho legal, doutrinário e político, analisando a destinação e a finalidade da sua instituição, isto é, o resultado prático no meio social. Além disso, engloba as razões de fundo para a sua não instituição por quase unanimidade dos Municípios brasileiros. Para tanto, ilustra e comprova, utilizando-se de pesquisas e notícias que serão detalhadas no decorrer do presente trabalho, pela ausência de lei específica Municipal na cidade de São José dos Campos, Estado de São Paulo, e na maioria das cidades brasileiras, necessária à instituição do imposto supracitado, criando impactos negativos aos quais se sujeitam a população municipal. Como consequência, transparece e reafirma a importância do exercício da cidadania, entendida pela participação dos indivíduos na condução dos negócios públicos do Estado.

### **1.1. TEMA**

Dado o expressivo crescimento populacional nas cidades e conseqüente número de terrenos e edificações inacabadas ou abandonadas, que não cumprem a função social da propriedade - a ser conceituado no decorrer deste trabalho, mostrou-se que um dos principais motivos desta problemática refere-se ao setor imobiliário que inicia obras em localidades compreendidas como de provável desenvolvimento e, na seqüência, as deixam inacabadas ou ociosas, com a finalidade, muitas vezes, para criar a especulação imobiliária. Como resultado, é importante que a Administração Pública e o Poder Legislativo Municipal se empenhem para fazer valer mecanismos como o prontamente indicado pela legislação pertinente a fim de amenizar tal problemática.

Nesse sentido, a função social consiste no exercício regular, normal e racional da propriedade, com base nos interesses da sociedade, que serão delineados pormenorizadamente nas legislações específicas - Estatuto da Cidade e Plano Diretor Municipal. Significando que, o proprietário, deverá atribuir destinação útil à propriedade, não cabendo, por exemplo especulações imobiliárias.

O presente estudo delimitou-se em compreender como o IPTU progressivo no tempo quanto ao solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado pode influenciar, em termos práticos, na efetivação da função social da propriedade, tomando por paradigma o Município de São José dos Campos, no Estado de São Paulo para a efetiva cobrança deste

imposto – sanção, ora previsto em nossa Carta Magna, mas que depende de legislação específica municipal para sua cobrança.

## 1.2 PROBLEMA

As razões que induzem e promovem a manutenção da situação de inúmeros imóveis em estado ocioso é questão que desperta o interesse da sociedade, pois perceptível o prejuízo à estética urbana, ao meio ambiente, à segurança e à efetivação de preceitos indissociáveis ao direito de propriedade, após o implemento dos chamados direitos sociais.

Temos assim a sujeição do direito de propriedade ao interesse público, pelo atendimento função social da propriedade, cujo desrespeito remonta, dentre outras, a possibilidade da instituição do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no tempo pela inobservância dos preceitos sociais da propriedade. Assim, aquele que detém o imóvel urbano deverá adotar uma série de condutas destinadas a revestir-se de legitimidade jurídica para que sua propriedade privada se torne produtiva.

Ademais, o princípio da dignidade da pessoa humana determina que o Estado como organização focada no ser humano, e não em qualquer outro referencial. Cumpre dizer, a sua razão de ser não pode se fundar na propriedade, classes ou corporações, tampouco no próprio Estado, e sim na pessoa humana, no interesse do coletivo, sob pena de notarmos a sempre recente prevalência de interesses específicos sobre os interesses que a Administração Pública deve perseguir, qual seja, o bem comum.

Os impactos resultantes da ausência de políticas públicas na defesa da cobrança do referido tributo são inúmeros, podendo ser citados, dentre outros, a desvalorização quanto à estética urbana, o prejuízo à segurança pública, ao meio ambiente, à saúde, aos próprios direitos do proprietário que não estão imunes a sofrer eventual invasão, dentre outros. Dos aspectos negativos citados, apenas um resultado é positivo: a especulação imobiliária que, sequer de longe, pode ser acolhida como um interesse público. Daí a importância da conscientização da sociedade sobre os imóveis e terrenos em disfunção social, esta que poderia ceder lugar à justiça social quando da adoção do IPTU progressivo no tempo.

Dessas asseverações nasce a necessidade de conjugar as previsões legais e o como lidam os órgãos públicos competentes para a entender as razões de existir inúmeros imóveis em estado de disfunção social no Município de São José dos Campos, interior do Estado de São Paulo, e o ente público adota os mecanismos previstos na legislação para lançar a cobrança do IPTU progressivo no tempo sobre propriedades que não cumprem a função social.

### **1.3. OBJETIVO GERAL**

Identificar-se-á na legislação municipal de São José dos Campos as disposições ou a falta delas, quanto ao IPTU progressivo no tempo e a sua influência prática na efetivação da função social da propriedade.

Além disso, necessária se faz a averiguação das omissão por parte dos gestores públicos municipais e do Poder Legislativo, como principais responsáveis pela ausência da lei específica para a imposição do referido imposto.

Buscar-se-á, outrossim, compreender a finalidade dos mecanismos de limitação ao direito de propriedade e as consequências da sua não efetivação no âmbito da Administração Pública Municipal.

### **1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- ✓ Para que o objetivo geral seja alcançado, o presente estudo faz uma leitura da progressividade do IPTU.
- ✓ Descrever a legislação do Município de São José dos Campos, Estado de São Paulo naquilo que concerne a exigibilidade, ou não, do referido tributo.
- ✓ Demonstrar as consequências da não instituição do Imposto Predial Urbano progressivo no tempo.

## **1.5. JUSTIFICATIVA**

O estudo se justifica pela necessidade de evidenciar a importância da efetiva cobrança do Imposto Predial Urbano na modalidade progressiva no tempo, cuja inexigibilidade, no município paradigma, fulmina em inúmeros problemas de relevância pública.

Considerando o caráter didático do estudo e, sobretudo, a sua função social, buscar-se-á a conscientização da população e dos poderes públicos municipais em relação à importância do exercício da cidadania, esta compreendida como a participação dos indivíduos na condução dos negócios públicos do Estado, fazendo valer seus direitos, controlando os atos dos órgãos públicos, enfim, cobrando dos seus representantes e dos gestores públicos aquilo que sequer deveria ser cobrado: o efetivo exercício das suas funções em prol do interesse coletivo.

## 2. DESENVOLVIMENTO

### 2.1. DA PROGRESSIVIDADE DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

O IPTU é um imposto de competência privativa dos Municípios, dotado de compulsoriedade e que deve ser pago pelo contribuinte ao Fisco. Como todo imposto, independe de qualquer contraprestação por parte do Estado, diz-se imposto desvinculado, que encontra previsão legal nos artigos 156, inciso I e 182, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, assim como no Código Tributário Nacional do artigo 32 ao 34.

Visa, o IPTU, a tributação da propriedade predial e territorial urbana, edificada ou não, localizada em área urbana do município, conforme definições em lei ordinária. São contribuintes o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, do imóvel sujeito à tributação municipal, conforme previsão expressa do art. 32, do CTN, “*in verbis*”:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

O ilustre Professor Eduardo Sabbag<sup>1</sup>, relaciona os sujeitos passivos do Imposto Predial e Territorial Urbano, senão vejamos:

(...) são “sujeitos passivos do IPTU” o proprietário (pleno, de domínio exclusivo ou na condição de coproprietário), o titular do domínio útil (enfiteuta e usufrutuário) e o possuidor (posse ad usucapionem, por exemplo, como aquela com a possibilidade de aquisição do domínio ou propriedade pela usucapião).

O locatário, assim como o comodatário, ainda que possuidores diretos do bem imóvel não são considerados sujeitos passivos da obrigação tributária relativa ao imposto em questão. Neste sentido é o entendimento jurisprudencial do Colendo Superior Tribunal de Justiça:

---

1 SABBAG, Eduardo. Manual de direito tributário, 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

IPTU - Lançamento - Impugnação - Legitimidade. O IPTU só pode ser cobrado do proprietário e não do locatário, cuja posse direta não exterioriza a propriedade. Recurso improvido.<sup>2</sup>

TRIBUTÁRIO. IPTU. CONTRIBUINTE. POSSUIDOR. ART. 34 DO CTN. 1. O IPTU é imposto que tem como contribuinte o proprietário ou o possuidor por direito real, que exerce a posse com animus definitivo - art. 34 do CTN. 2. O comodatário é possuidor por relação de direito pessoal, e como tal, não é contribuinte do IPTU do imóvel que ocupa. 3. Não sendo o contribuinte possuidor e (...) 4. Recurso especial improvido.<sup>3</sup>

Diferentemente do ITR – Imposto Territorial Rural, que incide somente e tão somente sobre o terreno, o Imposto Predial e Territorial Urbano incide tanto sobre o terreno quanto sobre as construções que lhes incorporam. O Código Tributário Nacional, estabelece o critério da localização – zona urbana - para fundamentar a incidência do IPTU, assim, este imposto incide nos casos em que o imóvel estiver localizado em zona urbana com pelo menos 2 (dois) melhoramentos mínimos, dicção do art. 32, § 1º, do CTN.

Art. 32.

(...)

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II - abastecimento de água;
- III - sistema de esgotos sanitários;
- IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Há, contudo, exceção prevista no § 2º do mesmo artigo. Neste caso, quando o imóvel estiver localizado em área urbanizável ou de expansão urbana, ainda que sem os melhoramentos mínimos previstos acima, considerar-se-á como imóvel urbano e, portanto, passível da incidência do IPTU.

---

2 STJ - Resp: 119515 SP 1997/0010396-0, Relator: Ministro GARCIA VIEIRA, Data de Julgamento: 07/11/1997, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 15/12/1997 p. 66230.

3 STJ - Resp: 325489 SP 2001/0067505-5, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 19/11/2002, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 24/02/2003 p. 217.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

O Imposto Predial e Territorial Urbano constitui imposto real, que incide sobre a pessoa que tem o direito real sobre a coisa. Na definição de Geraldo Ataliba<sup>4</sup>, imposto real é aquele cujo aspecto material da hipótese de incidência limita-se a descrever um fato, ou estado do fato, independentemente do aspecto pessoal, ou seja, indiferente ao eventual sujeito passivo e suas qualidades.

A progressividade do IPTU se refere ao aumento das alíquotas em razão de um parâmetro estabelecido. De acordo com Plácido e Silva, a progressividade “caracteriza-se pelo aumento crescente da tarifa ou dos elementos, que servem de base à verificação do imposto, em razão do aumento da quota ou da riqueza, em que vai incidir”<sup>5</sup>.

Entretanto, há duas modalidades de progressividade: a progressividade fiscal e a extrafiscal. A primeira, consiste na tributação mais gravosa do tributo a ser pago por contribuinte que demonstre possuir maiores condições econômicas.

A progressividade extrafiscal, objeto do presente trabalho, está contida no artigo 182 § 4º, inciso II, da Constituição Federal, e em normas infra legais.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

(...)

---

4 ATALIBA, Geraldo. Hipóteses de incidência tributária. 5. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1999. p. 125.

5 DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. Vocabulário Jurídico, Forense, Rio de Janeiro, 1987, vol. III, p. 469.



II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

A progressividade extrafiscal, conforme Sabbag (2011, p. 410), “filia-se a modulação de condutas, no bojo do interesse regulatório”, isto é, há a determinação do aumento de alíquotas em função de outros fatores que não a capacidade econômica do contribuinte.

Neste sentido, a progressividade surge para que os representantes da população possam onerar a parte da população que detém imóveis não atendendo à sua função social, sob a justificativa de efetivar a justiça social, dinâmica própria do Welfare State constitucional, possuindo natureza extrafiscal, isto é, utilizado para disciplinar o comportamento de um indivíduo na condição de proprietário do imóvel ou do terreno.

As alíquotas que incidirão sobre a base de cálculo do IPTU, a majorar seu valor, são fixadas por lei de cada município. Em se tratando de disfunção social do imóvel, estar-se-á diante da progressividade extrafiscal, de cunho essencialmente disciplinatório de comportamento. Trata-se de impor ao proprietário do bem uma obrigação mais onerosa, cuja alíquota será majorada anualmente no limite de até 15%, a fim de forçá-lo a dar destinação adequada à propriedade.

Isso ocorre, pela dinâmica de que havendo conflito entre o interesse do proprietário e o da população local, este deve sobrepor-se àquele. A superação do interesse particular diante do interesse público é máxima que norteia demais situações de intervenção, pelo Poder Público, na propriedade privada. O IPTU progressivo é exemplo, inobstante demais existentes, tais como a desapropriação, a servidão administrativa, a requisição, dentre outros.

.... Como ensina de forma clara e precisa Elizabeth Nazar Carrazza, a progressividade no tempo do IPTU é um mecanismo que a Constituição colocou à disposição dos Municípios, para que imponham aos municípios a observância das regras urbanísticas, contidas nas leis locais. Tem caráter nitidamente sancionatório. Deixa claro a jurista paulista que o caráter sancionatório da progressividade no tempo, ora em exame, não decorre da incidência do IPTU sobre um ato ilícito. O IPTU, mesmo nesse caso, incide sobre o fato lícito de uma pessoa ser proprietária de um imóvel urbano. A sanção advém, sim, do mau uso

(de acordo com a lei local) que esta pessoa faz de sua propriedade urbana.<sup>6</sup>

Para efeito da aplicação das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257/2001, devemos entender o termo “mau uso” como a conduta do proprietário que queda inerte ao permitir que seu imóvel ou terreno fique em estado que o artigo 5º do Estatuto da Cidade prevê, ou seja, “solo urbano não edificado, solo urbano subutilizado ou solo urbano não utilizado”. Portanto, conforme Elizabeth Nazar Carrazza, se o proprietário atender aos ditames da Lei 10.257/2001 para adequar seu imóvel, nada mais sofrerá a título de sanção. Cabe salientar que o valor da alíquota a ser aplicada a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do Artigo 5º do Estatuto da Cidade, portanto, lei municipal específica para áreas incluídas no plano diretor - artigos 39 a 42.

A progressividade do IPTU se desenvolve em duas modalidades, quais sejam, a modalidade fiscal e a modalidade extrafiscal. A primeira, possui previsão legal no art. 156, § 1º, inciso I, da CF. Refere-se à tributação progressiva em razão do valor do imóvel. A segunda, prevista no art. 182, § 4º, inciso II, da CF, trata da progressividade em função do tempo e, como todo tributo de natureza extrafiscal, é criado para estimular ou desestimular comportamentos do sujeito passivo da relação tributária. Não possui, portanto, a função arrecadatória da modalidade fiscal, e sim função de moduladora de um comportamento. Esta modalidade está detalhada no artigo 7º, do Estatuto da Cidade.

Importante frisar que, o IPTU, seja na modalidade fiscal, seja na extrafiscal, garante ao fisco a possibilidade de majorar a alíquota de forma progressiva. O parâmetro que diferencia um do outro, refere-se ao objetivo da majoração do imposto.

Sobre a questão da extrafiscalidade, deixa evidente a sua função o ilustre Hely Lopes Meirelles:

A extrafiscalidade é a utilização do tributo como meio de fomento ou de desestímulo a atividades reputadas convenientes ou inconvenientes à comunidade. É o ato de política fiscal, isto é, de ação de governo para o atingimento de fins sociais, através da maior ou menos imposição tributária.

---

<sup>6</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 45.

Assim, quando o Município majora o imposto territorial urbano dos terrenos não construídos na zona central da cidade não tem em vista, precipuamente, aumentar a arrecadação, mas, sim, compelir os proprietários à edificação. Do mesmo modo, quando a Municipalidade concede isenção ou redução dos impostos para a implantação de indústrias, está fomentando o desenvolvimento industrial, necessário ao progresso da comunidade e que, de futuro, redundará num aumento da receita pública local, compensatória da liberdade inicial. A extrafiscalidade, portanto, traduz-se numa utilização social e política dos tributos, para o atingimento de fins previamente estabelecidos pelo legislador, por reputa-los de interesse público.<sup>7</sup>

## 2.2. DO ESTATUTO DA CIDADE

O IPTU progressivo no tempo é um instrumento sancionatório previsto com maior ênfase e detalhamento no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. O Referido diploma regula o uso da propriedade urbana por meio de diretrizes gerais, em prol da coletividade.

Abaixo, texto parcial da Lei 10.257, De 10 De Julho De 2001.

Do Parcelamento, edificação ou Utilização Compulsórios  
 Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

(...)

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

O artigo acima, detalha o controle do Estatuto da Cidade nos territórios que não cumprem a função social do solo urbano (não edificado; subutilizado – aproveitamento seja

---

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 158.

inferior ao mínimo definido no plano diretor ou legislação dele decorrente; e por fim, solo urbano não utilizado).

Descumpridas as condições e prazos estabelecidos em lei específica de competência do município sobre o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, definidos no art. 5º do Estatuto da Cidade, do proprietário poderá ser cobrado o IPTU na forma do artigo 7º da referida lei federal.

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta lei, o município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Percebe-se o amparo do dispositivo supramencionado ao art. 182, § 4º, II, da Constituição Federal.

Ainda sobre o artigo 5º do Estatuto da Cidade, percebe-se a necessária existência de infraestrutura e a demanda para utilização de área urbana onde deverá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Assim, o objetivo é potencializar o uso e a ocupação do solo de áreas urbanas que tenham disponibilidade de infraestrutura. Para atender a função social é preciso que exista um grau de razoabilidade entre a intensidade de seu uso com o potencial de desenvolvimento das atividades de interesse urbano.

Nas lições de Ana Maria de Sant'ana:

O artigo 7º do Estatuto da Cidade cuida do IPTU progressivo no tempo, e deixa claro que a aplicação dessa modalidade de tributação progressiva está condicionada ao não cumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do *caput* do artigo 5º ou das etapas previstas no § 5º desse mesmo artigo, o Município, então, procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, com a majoração da alíquota por cinco anos.

O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o *caput* do artigo 5º (“Lei Municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado”), e não será maior do que

o dobro do valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento”<sup>8</sup>.

O Estatuto da cidade veio regulamentar os instrumentos de política urbana constitucionalmente indicados e que devem ser aplicados na busca do planejamento participativo e da função social da propriedade. O IPTU progressivo no tempo é um mecanismo utilizado pelo poder público municipal para forçar o proprietário a dar uma utilização adequada ao imóvel, criando um desincentivo à manutenção de imóveis abandonados e terrenos sem edificação.

O interesse público na instituição e cobrança do IPTU progressivo no tempo é de extrema relevância e necessidade, tenha-se em vista que a sua ausência corrobora para a manutenção de imóveis e terrenos sem adequada destinação, perpetuando cenário de forte especulação imobiliária em áreas urbanas que já possuem infraestrutura pronta e índices de prosperidade. A situação culmina no enriquecimento dos proprietários pela valorização diária do seu imóvel, que goza de toda a infraestrutura urbana desenvolvida pela contribuição de todos os munícipes, inclusive, de todos os cidadãos que possuem menor poder aquisitivo, forçando esta parcela de contribuintes a se deslocar para regiões distantes pela supervalorização daqueles imóveis especulativos. Tudo isso, sem prejuízo de o município precisar criar novos investimentos públicos para as regiões periféricas da cidade, como escolas, postos de saúde, transporte, lazer, dentre outros.

Conforme preconiza em seu art. 4º, III, “a”, o Estatuto da Cidade traz que o Plano Diretor é um dos seus principais instrumentos, fixando diretrizes para o desenvolvimento das cidades em consonância com suas peculiaridades, com o objetivo de lograr a expansão controlada e adequada das cidades.

Importa observar aquilo que assevera Liana Portilho Mattos (2006):

"Neste sentido, importa salientar que o direito urbanístico, que tem seu marco constitutivo na Constituição de 1988, consolida-se com o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – que afirma e reafirma a função social como vetor condicionante à própria garantia do direito de propriedade. O Estatuto da Cidade, a par de regulamentar o Capítulo da Política Urbana da Constituição (arts. 182 e 183), revigora, sem dúvida, a noção de função social da propriedade urbana, conferindo-lhe força nova e redobrada aplicabilidade, tendo em vista

---

8 SANT’ANA, Ana Maria de. Plano Diretor Municipal. São Paulo: Liv. Ed. Universitária de Direito, 2006, p. 108.

que suas normas consolidam o moderno paradigma de propriedade antes mencionado."

O parâmetro para a progressividade do imposto em questão é o passar do tempo sem o adequado aproveitamento do solo urbano. Assim, na progressividade fiscal prevista no art. 156, §1º, I, da CF, quanto mais valioso o imóvel, maior será a alíquota incidente. Enquanto que na progressividade extrafiscal, objeto do presente trabalho, prevista no art. 182, § 4º, II, da CF, quanto mais tempo mantida a situação agressiva à finalidade social da propriedade, maior será a alíquota aplicável no lançamento do IPTU progressivo, majoradas anualmente até atingir a alíquota máxima de 15% (quinze por cento).

Pode-se notar, que a legislação pretendeu o exercício do direito fundamental à propriedade de forma responsável, limitando o seu exercício absoluto à necessidade de se construir cidades preocupadas com a efetiva utilidade dos imóveis e terrenos.

Para Roque Antonio Carrazza:

A Constituição quer que, além de obedecer ao princípio da capacidade contributiva, o IPTU tenha alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade (nos termos do plano diretor). Em outras palavras, além de obedecer a uma progressividade fiscal (exigida pelo § 1.º do art. 145, c.c. o inc. I do § 1.º do art. 156, ambos da CF), o IPTU deverá submeter-se a uma progressividade extrafiscal (determinada no inc. II do § 1.º do art.156 da CF).<sup>9</sup>

Dessa maneira, ao optar o particular por não atender à exigência do Poder Público em dar utilidade social ao imóvel para afastar a especulação imobiliária, o próprio dispositivo constitucional, cito o art. 182, § 4º, prevê um conjunto de providências sucessivas. Por fim, o Estatuto da Cidade dá azo à criação do plano diretor. Segundo este diploma legal, o plano diretor deverá ser revisto a cada dez anos para o desenvolvimento das ferramentas e da política de desenvolvimento urbano, pelas quais deve-se definir as exigências a serem cumpridas para que se tenha assegurada a função social da propriedade no local onde está inserido.

---

9 CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 18ª. ed. São Paulo: Malheiros. 2002. p. 94

Não obstante, o inciso III, do art. 41, do Estatuto da Cidade, considera obrigatório o plano diretor para cidades onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º, do art. 182, da Constituição Federal. Cabe ao Plano Diretor, a ser detalhado a seguir, conter a definição mais precisa para função social da propriedade urbana. A lei federal deixou vaga a formulação desta definição, repassando a responsabilidade do seu detalhamento no Plano Diretor Municipal.

### **2.3. DO PLANO DIRETOR**

A melhor maneira para definir o destino de uma cidade é a elaboração de um Plano Diretor, que é o instrumento básico para definir a política urbana do município. Além de permitir um planejamento da cidade que se pretende ter, permite ao governo municipal aplicar série de instrumentos de intervenção urbana que possibilitem a efetiva realização da função social da propriedade na cidade.

O Estatuto da Cidade exigiu a obrigatoriedade do plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, conforme seu art. 41, I a VI e, o disposto no artigo 182, § 1º, da CF, bem como, exigência do referido diploma onde o Poder Público deseje utilizar o instrumento previsto no artigo 182º, § 4º CF, alusivo à implantação do IPTU progressivo no tempo ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, doravante conceituados acima e objeto do presente trabalho.

Conforme detalhado no art. 41 que será abaixo transcrito, o plano diretor ainda permeia inúmeros outros instrumentos para a implementação da política urbana, além do IPTU progressivo no tempo, são eles: desapropriação com pagamento em títulos, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, dentre outros.

É por meio do plano diretor que os municípios irão desenvolver suas competências de promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, nos termos do art. 30, VIII, da Constituição Federal. Referido instrumento constitucional, também apontado no Estatuto da cidade, possui diretrizes e conteúdo descritos em lei, conforme dispõe o art. 2º e art. 39 e seguintes do Estatuto da Cidade.

Abaixo estão transcritos os dispositivos do Estatuto da Cidade para maior detalhamento do tema.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

Por imposição constitucional, art. 182, § 1º, da CF, o plano diretor é o instrumento de toda a política urbana, além de definir os contornos da função social da propriedade urbana. Sendo, portanto, o município responsável pela política do desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Constata-se que o plano diretor do município é a peça fundamental sobre a qual se apoiam todas as ações, quer seja dos munícipes no exercício da cidadania, quer seja dos poderes públicos na condução das soluções para problemas existentes.

As áreas nas quais pode haver a aplicação do IPTU progressivo no tempo devem estar especificadas no plano diretor. Cada plano diretor é disciplinado de forma específica para cada município, assim, os critérios que definem o que são imóveis subutilizados podem variar.

Sobre o conceito de plano diretor, são as palavras do Professor Hely Lopes Meirelles:

O plano diretor, ou *plano diretor de desenvolvimento integrado*, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto



cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade e, por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.

O plano diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município, é a *lei suprema e geral* que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social.”<sup>10</sup>

Na acepção de Celso Ribeiro Bastos:

“O plano diretor vem ser o instrumento pelo qual os municípios definirão os objetivos a serem atingidos, estabelecendo o zoneamento, as exigências quanto às edificações...”<sup>11</sup>

Como se vê, o plano diretor deve conter as normas que disciplinam os critérios e exigências fundamentais para que a propriedade possa atender a sua função social, sendo requisito obrigatório para o poder público municipal aplicar de forma sucessiva o parcelamento ou edificação compulsórios, a desapropriação para fins de reforma urbana e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

As áreas passíveis de aplicação do IPTU progressivo no tempo devem ser previamente especificadas no plano diretor, que também deverá definir critérios que estabeleçam o que constitui a subutilização, para cada região da cidade. Estabelecidos esses critérios será possível identificar se determinado imóvel está ou não cumprindo sua função social.

Abaixo, texto parcial do Plano Diretor do Município de São José dos Campos, Estado de São Paulo, referente ao uso e ocupação do solo urbano.

Plano Diretor do Município de São Jose dos Campos  
LEI COMPLEMENTAR Nº 306, DE 17/11/2006

DOS PRINCÍPIOS E DOS OBJETIVOS GERAIS

---

10 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 18. ed., São Paulo: Malheiros, 2017, p. 575 – 576.

11 BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. Vol. VIII, p. 212

Os agentes públicos, privados e sociais responsáveis pelas políticas e normas explicitadas nesta Lei Complementar, devem observar e aplicar os seguintes princípios:

(...)

III - respeito às funções sociais da cidade e à função social da propriedade;

## DA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL

### SEÇÃO I DO MACROZONEAMENTO TERRITORIAL

Art. 8º Para a ordenação do uso e ocupação do solo, o território do Município fica dividido em Zona Rural, Zona Urbana dos Distritos de São José dos Campos, Eugênio de Mello e São Francisco Xavier, e Zona de Expansão Urbana de São Francisco Xavier, delimitadas no Mapa 01 - Macrozoneamento Territorial, parte integrante desta Lei Complementar.

Art. 10 Considera-se Zona Urbana toda a porção do território do Município, apropriada predominantemente às funções urbanas.

Art. 11 Considera-se Zona de Expansão Urbana de São Francisco Xavier a porção do território do Distrito de São Francisco Xavier apropriada às atividades urbanas de baixo impacto, em especial de turismo e lazer.

### DA SETORIZAÇÃO URBANA

Art. 14 - A Zona Urbana do Município de São José dos Campos fica dividida nas regiões geográficas, Centro, Norte, Leste, Oeste, Sul, Sudeste e São Francisco Xavier, delimitadas no Mapa 02 (...).

### DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta lei.

Consoante estabelece o § 1º, do art. 182, da Constituição Federal, “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”.

O Estatuto da Cidade dispõe, em seu Capítulo III, do art. 39 a 42-b, acerca do plano diretor, conforme já analisado, de modo a estabelecer, em síntese, os requisitos básicos e a obrigatoriedade deste instrumento a determinadas cidades. Importante lembrar, ademais, aquilo que ensina José Afonso da Silva, para quem “esse plano urbanístico – o plano diretor

– depende de aprovação legislativa. Está sujeito ao princípio da legalidade.” (DA SILVA, 2008, p. 817).

O plano diretor de São José dos Campos, Lei Complementar Nº 306/06, possui doze anos de vigência, estando defasado há dois anos. Para promover atualizações e verificar aquilo que objetivado, os prefeitos devem estar atentos, tendo em vista que segundo o Estatuto da Cidade o prefeito que não cumprir a determinação legal de revisão do plano direito incorre em improbidade administrativa. Apesar disso, foi sancionada posteriormente a Lei Complementar Nº 428, de 09 de agosto de 2010, disciplinando as normas relativas ao parcelamento, ao uso e a ocupação do solo no município em questão, em consonância com o atual (e defasado) Plano Diretor. Infelizmente, a referida lei específica de 2010 silencia a respeito da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo. Percebe-se, portanto, que ambos diplomas legais estão totalmente defasados no tocante à aplicação do aludido tributo sanção, ora objeto do presente estudo.

## 2.4. DA FUNÇÃO SOCIAL

Após a Revolução Francesa de 1789, fim do século XVIII, marcada pela revolta social da burguesia que pôs fim ao Estado Monárquico autoritário, nasceu o Estado de Direito Liberal, marcado pela não intervenção do Estado na economia e a garantia de direitos individuais fundamentais, como o elementar direito de propriedade.

Este Estado Mínimo deu origem aos direitos de liberdade, também chamados direitos de primeira geração quando considerados o momento do seu surgimento e o reconhecimento pelas Constituições.

No final do século XIX, o alemão Georg Jellinek foi o responsável por desenvolver a doutrina dos quatro *status* em que o indivíduo pode estar diante do Estado. Jellinek aponta o *status* negativo, caracterizado pela conduta de não fazer do Estado em face do indivíduo, que tem o direito de desfrutar de um espaço de liberdade com relação às ingerências dos Poderes Públicos, gozando de um âmbito de ação desvincilhado da ingerência estatal.<sup>12</sup>

---

12 ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. **Direito Descomplicado**, 14, ed., São Paulo, Método, 2015. p. 97 - 99.

Já no início do século XX, floresceram os denominados direitos de segunda geração, trazendo liberdades positivas ao indivíduo como, por exemplo, os direitos econômicos, sociais e culturais. Migra-se, do Estado liberal para o Estado social, voltado para a busca da igualdade material, e não da igualdade formal assegurada no Liberalismo. Aqui, o indivíduo se coloca como destinatário de prestações sociais a serem realizadas pelo Estado, como a saúde, a educação, a habitação etc.

É neste momento que nasce a necessidade de se encarar a propriedade como forma de garantia do desenvolvimento da sociedade, no aspecto econômico, cultural, entre outros. A propriedade deixa de ser um direito fundamental absoluto que só aproveita ao seu dono, passando a atender ao interesse público, a uma função social.

A propriedade urbana cumprirá sua função social, quando atender às exigências fundamentais da cidade ordenada no plano diretor, art. 182, § 2º, da CF. No parágrafo § 1º, do mesmo dispositivo, o plano diretor do município desenvolverá suas competências para promover o ordenamento territorial mediante o controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A função social da propriedade se caracteriza pela utilização racional, produtiva e não abusiva dos imóveis<sup>13</sup>. Assim, o IPTU progressivo no tempo se manifesta como uma limitação administrativa ao direito de propriedade, impondo ao terreno que não cumpre a função social da propriedade um aumento das alíquotas do IPTU, na medida em que o tempo passa e o contribuinte, devidamente intimado, não atende às determinações do Plano Diretor do município.

Insta salientar que, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, carrega os ideais do Estado do Bem-Estar Social, principalmente quando sujeita o exercício do direito de propriedade como dependente do atendimento de uma função social, colocando este princípio próprio e autônomo para instrumentalizar todo o tecido constitucional, conforme se depreende dos incisos XXIII e XXVI, do seu art. 5º, assim como da leitura do seu art. 170, incisos II e III, “in verbis”:

---

13 Roberto Caparroz e outros. OAB 1ª Fase Esquemático, volume único. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 544.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

Nessa posição, a função social da propriedade implica no prestigiar valores existenciais relacionados à dignidade da pessoa humana, demonstrando o abandono, ainda que formal, do individualismo como primeiro plano de um ordenamento constitucional.

Segundo os ensinamentos do eminente Professor Celso Antonio Bandeira De Mello:

“Não há direitos ilimitados. Falar em direito – e, em direito de propriedade – é falar em limitações. Assim, é compreensível que dispositivos legais estabeleçam condicionamentos ao exercício a propriedade, traçando deste modo o perfil do direito correspondente. Em suma: as normas atinentes à propriedade e ao seu uso e gozo definem o âmbito de expressão da propriedade, tal como reconhecida em um dado sistema juspositivo. São elas que desenham o que chamamos de direito de propriedade, isto é, o conteúdo juridicamente protegido e aceito como válido, em certa ordenação nacional, para a propriedade”<sup>14</sup>

A propriedade não é mais absoluta. Seu uso, gozo, fruição e disposição não podem se opor aos interesses da coletividade. Isso não significa, contudo, que o direito de propriedade seja suprimido, e sim que deve coexistir junto à função social da propriedade.

---

14 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Tombamento e Dever de Indenizar. Revista de Direito Público. p. 65.

### 3. ANÁLISE

Conforme explicado com supedâneo nos institutos legais pertinentes, a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressa no plano diretor. Contudo, a aplicação do IPTU progressivo no tempo somente poderá ser exigida se, de fato, o legislador municipal criar a lei específica exigida necessária à cobrança pelo fisco municipal ao sujeito passivo da relação tributária. O Município de São José dos Campos não sancionou esta lei municipal para a instituição do IPTU Progressivo no Tempo, requisito para a aplicação do aludido imposto aos imóveis que se encontram em situação de agressão ao princípio constitucional.

No município de São José dos Campos são diversos os exemplos de flagrante desatendimento ao princípio constitucional da função social da propriedade. Um deles é aquele que se percebe por um imóvel localizado no bairro Jardim Aquarius, conforme imagem veiculada na “Revista Aquarius Life” e disposta abaixo. A edificação inacabada é cristalina ilustração da inobservância da função social da propriedade, que perdura há mais de 14 anos, havendo, inclusive, reiteradas ocorrências de invasão, consumo de entorpecentes, focos de hospedagem de mosquitos transmissores de doenças como a dengue, dentre outras mazelas que igualmente atentam aos interesses da coletividade. O acontecimento mais recente envolvendo o imóvel em questão foi marcado por um incêndio criminoso, ocorrido no dia 10 de julho de 2018, conforme a figura 05.

Os problemas envolvendo o imóvel foram comunicados inúmeras vezes às autoridades competentes para cada ocorrência, tudo somado à veiculação de inúmeras reportagens no jornal local já referido anteriormente, mas nada de efetivo foi feito até o presente momento. Fosse a imposição do IPTU progressivo no tempo para imóveis como o verificado, certamente o problema não estaria ocorrendo há tantos anos.

Figura 01 - Jd. Aquarius: Prédio abandonado segue à venda!



Fonte: Revista Aquarius Life. Ano 2017.

Ainda com referência ao imóvel em comento, tem-se a seguinte matéria:

Obra está parada há seis anos; local foi inicialmente projetado para ser um hotel!

Quem passa pela Avenida Tubarão, no Jd. Aquarius, zona oeste de São José, rapidamente percebe que em meio aos novos arranha-céus que surgem, um prédio abandonado. A obra – que está parada há 6 anos – pertence à empresa Cordeiro Empreendimentos Imobiliários.

A princípio, o edifício abrigaria um hotel, que desistiu do projeto quando ele já estava em andamento. A empresa, dona do prédio, tentou fazer um prédio comercial destinado a consultórios médicos, mas o projeto também não foi concretizado. O local possui 8.800m<sup>2</sup> de área construída em um terreno de 3.600 m<sup>2</sup>.

Não há nenhum embargo, a planta foi devidamente aprovada pela prefeitura e o imóvel encontra-se devidamente regularizado junto aos órgãos competentes. O prédio está à venda e seu entorno fechado.

Qualquer invasão por parte de vândalos ou usuários de drogas deve ser comunicada imediatamente à Polícia Militar, que tomará as medidas cabíveis.<sup>15</sup>

---

15 JD. AQUARIUS: PRÉDIO ABANDONADO SEGUE À VENDA! Aquarius Life. Disponível em: <<http://www.aquariuslife.com.br/predio-abandonado-segue-venda/>>. Acesso em: 15 de julho de 2018.

Figura 02 – Aquarius Life: Calçada degradada chama atenção na avenida Tubarão



Fonte: Revista Aquarius Life. Ano 2018.

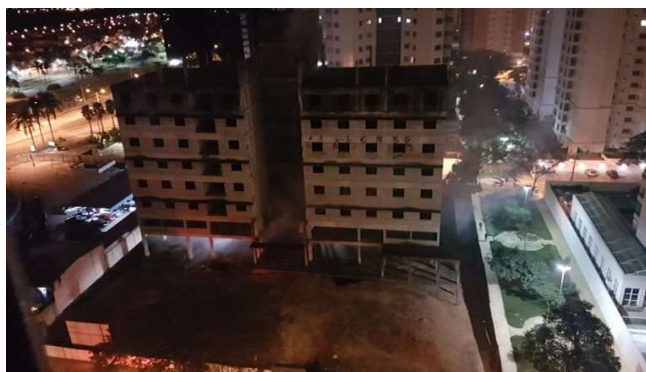
Novamente o prédio abandonado da avenida Tubarão é notícia na revista Aquarius Life. Mas desta vez não é em razão de eventuais focos de dengue nem por problemas relacionados a invasões. Leitores entraram em contato com a redação e demonstraram grande insatisfação com o estado degradado da calçada situada em frente ao estabelecimento.

Buracos e muitas vezes lixo de podas de árvores atrapalham o fluxo de quem utiliza a calçada. A situação piora em dias de chuva. Devidos aos buracos alguns pontos da calçada ficam totalmente alagados – o que gera acúmulo de crostas de lodo, limo e musgo.

**Notificação** – A prefeitura informou, por meio da secretaria de Proteção ao Cidadão, que vai notificar o proprietário do imóvel.<sup>16</sup>

Segue abaixo a reportagem referente ao último problema ocorrido.

Figura 03 - Aquarius Life: Carro pega fogo no prédio abandonado da Avenida Tubarão.



Fonte: Revista Aquarius Life. (2018)

---

16 CALÇADA DEGRADADA CHAMA ATENÇÃO NA AVENIDA TUBARÃO. Aquarius Life. Disponível em: <<http://www.aquariuslife.com.br/aquarius-life-calcada-degradada-chama-atencao-avenida-tubarao/>>. Acesso em: 15 de julho de 2018.



Incidente ocorreu na madrugada desta segunda-feira (10); polícia e Corpo de Bombeiros foram acionados e controlaram a situação

Moradores da avenida Tubarão foram acordados por volta das 4h da madrugada desta segunda-feira (10) em decorrência do deslocamento de viaturas do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar. Uma ocorrência de incêndio foi registrada em um veículo situado no interior do terreno onde fica o prédio abandonado da avenida Tubarão.

As chamas foram controladas. Não houve maiores danos. Segundo o Corpo de Bombeiros, não se sabe como o fogo foi iniciado, mas a tendência é que tenha sido causado de forma proposital.

Histórico de problemas – O prédio abandonado está parado há mais de 9 anos e registra com frequência invasões para uso de drogas – além de ser um potencial foco de *Aedes Aegypti*. O imóvel pertence à empresa Cordeiro Empreendimentos Imobiliários. A princípio, o edifício abrigaria um hotel, que desistiu do projeto quando ele já estava em andamento. A empresa, dona do prédio, tentou fazer um prédio comercial destinado a consultórios médicos, mas o projeto também não foi concretizado. O local possui 8.800m<sup>2</sup> de área construída em um terreno de 3.600 m<sup>2</sup>.

Não há nenhum embargo, a planta foi devidamente aprovada pela prefeitura e o imóvel encontra-se devidamente regularizado junto aos órgãos competentes.

O prédio está à venda e seu entorno fechado. Qualquer invasão por parte de vândalos ou usuários de drogas deve ser comunicada imediatamente à Polícia Militar, que tomará as medidas cabíveis.<sup>17</sup>

---

17 CARRO PEGA FOGO NO PRÉDIO ABANDONADO DA AVENIDA TUBARÃO. Aquarius Life. Disponível em: < <http://www.aquariuslife.com.br/aquarius-life-carro-fogo-predio-abandonado-avenida-tubarao/>>. Acesso em: 15 de julho de 2018.

#### 4. PREFEITURA DE CURITIBA INSTITUI IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO.

Segue, parcialmente, matéria veiculada sobre a imposição do IPTU Progressivo na cidade de Curitiba, Estado do Paraná, um exemplo a ser seguido.

##### Curitiba vai aplicar IPTU progressivo na Riachuelo

Donos de propriedades vazias ou subutilizadas na região do Paço Municipal, no Centro de Curitiba, podem ser obrigadas a pagar mais Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Trata-se de um recurso previsto na Constituição de 1988 e no Estatuto das Cidades conhecido como IPTU progressivo no tempo. O dispositivo foi regulamentado pela Câmara Municipal em 2009 especificamente para aquela região e visa combater a especulação imobiliária e preencher vazios urbanos. Ainda neste ano, a prefeitura promete notificar seis proprietários de imóveis e terrenos abandonados no entorno do Paço Municipal para que tomem alguma providência em um prazo de 12 meses. Caso contrário, o tributo subirá progressivamente em um prazo de cinco anos, até o máximo de 15%. Se o terreno ou imóvel continuar ocioso, a prefeitura poderá desapropriá-lo com pagamento em títulos da dívida pública.

De acordo com o supervisor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc), Ricardo Bindo, será a primeira vez que a prefeitura lançará mão desse recurso, cujo objetivo é dinamizar a ocupação. “É uma área relativamente pequena, que já vem recebendo melhorias, como o Paço Municipal e a reforma da Riachuelo. O que queremos é acelerar o processo de revitalização”, explica.

(...)

##### Relevância

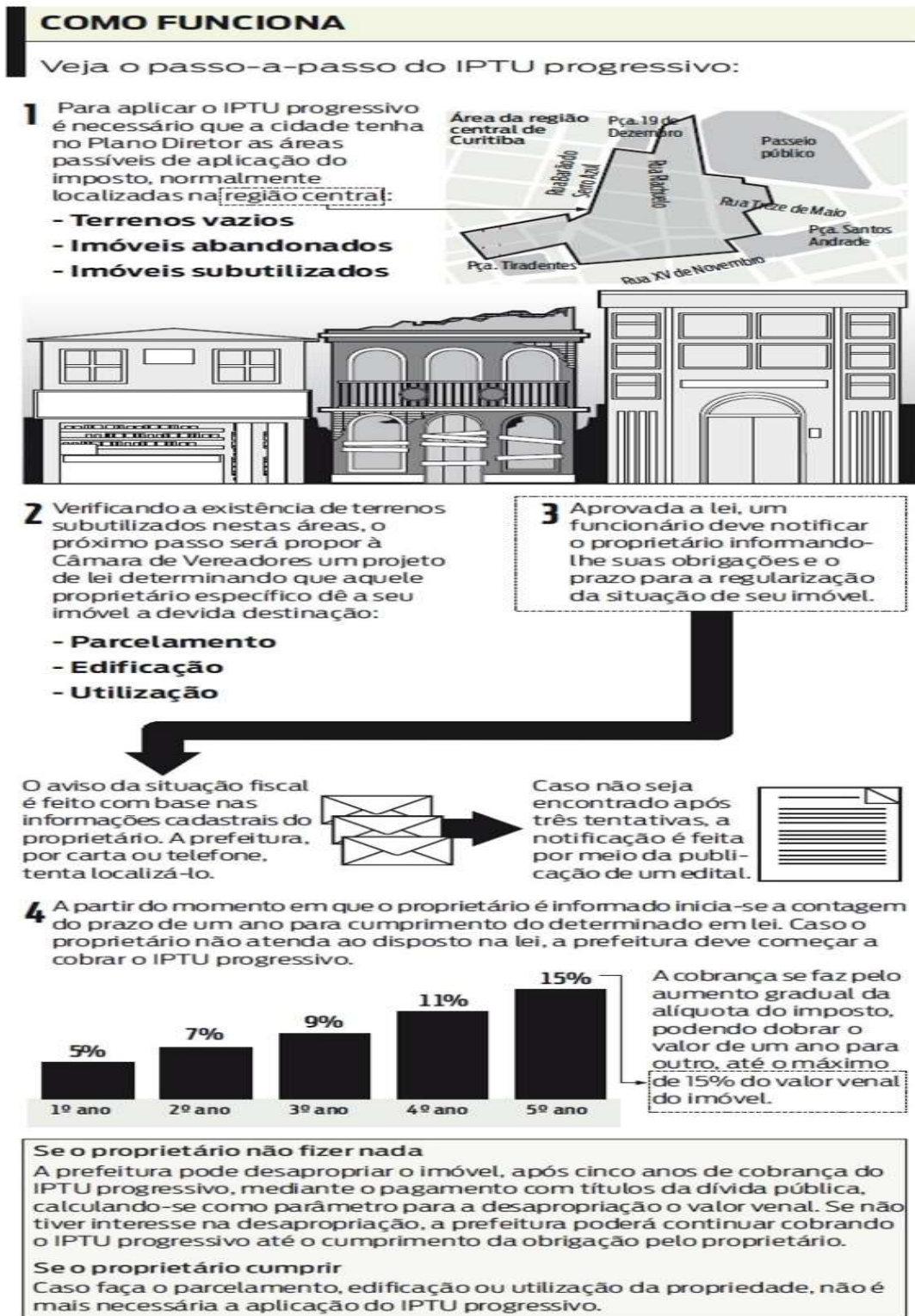
A importância do IPTU progressivo é quase uma unanimidade entre os urbanistas. De acordo com o diretor do curso de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Carlos Hardt, o IPTU progressivo é um instrumento importante para ocupar determinadas regiões da cidade. “É importante que os imóveis localizados em áreas beneficiadas com muitos serviços, como o Centro e bairros próximos, estejam ocupados, utilizando a infraestrutura”, diz. Na opinião do coordenador do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Positivo, Orlando Pinto Ribeiro, o IPTU progressivo é uma estratégia para acelerar as transformações urbanísticas. “Forçando o proprietário a dar uma função ao imóvel, a prefeitura agiliza o processo de revitalização de algumas áreas, o que é positivo”, diz.<sup>18</sup>

---

18 CURITIBA VAI APLICAR IPTU PROGRESSIVO NA RIACHUELO. Gazeta do Povo. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/curitiba-vai-aplicar-iptu-progressivo-na-riachuelo-bq2kp6pns9z3653u2j7y304su>>. Acesso em: 15 de julho de 2018.

Por fim, a próxima imagem que compõe a notícia reportada acima, demonstra de maneira resumida o processo de aplicação do IPTU Progressivo no tempo.

Figura 4 – Aplicação do IPTU Progressivo



Fonte: Instituto Pólis.

Infografia: Rafael A./Gazeta do Povo.

Fonte: Instituto Pólis. Fotografia Rafael A./Gazeta do Povo.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a aplicação do IPTU progressivo no tempo, instrumento para garantir o atendimento da função social da propriedade, a Constituição Federal facultou ao Poder Público Municipal a edição de lei específica para área incluída no plano diretor, possibilitando, assim, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova o seu aproveitamento.

A Lei 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes de política urbana para ordenar o uso da propriedade. Dispõe que lei municipal poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano vazio, ocioso ou descuidado, ou melhor dizendo, não edificados, subutilizados ou não utilizados que estejam em situação prejudicial para o município pelo descumprimento da função social, devendo fixar as condições para implementação da referida obrigação nos termos do art. 5º. Após notificado, o proprietário que não cumprir as condições e os prazos legais verá aplicado o IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota até 15% ao ano, conforme art. 7º.

Considerando-se o crescimento das cidades, a gestão pública urbana se torna um grande desafio para o Estado. Apesar de existir legislação pertinente ao ordenamento do solo urbano, ainda estamos engatinhando em relação ao processo disciplinar no qual o Poder Público tem a incumbência de limitar o uso da propriedade urbana.

O papel do poder público no âmbito municipal é crucial para a edição de lei específica necessária ao enfrentamento dos problemas apresentados e que, certamente, reflete na grande maioria dos municípios brasileiros.

De mesmo modo, a população é responsável, no exercício da cidadania, por exigir das autoridades competentes a realização das suas atribuições em benefício do interesse comum, se atentando para as problemáticas apresentadas e para o fato de que para a resolução dessas questões a Constituição Federal traz mecanismos potencialmente eficazes, que aguardam pela conscientização popular e responsabilidades dos governantes.

É certo que a maior dificuldade que o município encontra é de ordem política, já que muitos dos proprietários carregam o ultrapassado entendimento de que a propriedade é um direito absoluto. Ademais, não é difícil presumir que o setor imobiliário possa se organizar e articular com ocupantes de posições estratégicas em órgãos públicos. Essa que uma prática corriqueira no país, criando-se obstáculos no âmbito legislativo pelas forças políticas que atuam em benefício próprio, vendando, portanto a criação de leis municipais contrária à especulação imobiliária.

Pode-se reconhecer que a inércia das autoridades competentes pela iniciativa e edição de referida lei específica como requisito à cobrança do IPTU progressivo é a principal responsável pelo cenário caótico narrado e ilustrado. A sua edição poderia trazer maior qualidade de vida para os moradores de municípios que sofrem com propriedades desatentas a sua função social, bem como, auxiliar no combate à especulação imobiliária, oferecendo aos municípios a oportunidade de aproveitar, ao menos teoricamente dizendo, a destinação dos recursos públicos em áreas que já possuem infraestrutura urbana, o que possibilitaria à parcela mais carente da população residir em locais que possuem melhor infraestrutura, diminuindo gastos com transporte, escolas e postos de saúde que acabam tendo que ser implantados pela Administração Pública em zonas periféricas que se expandem pelo município.

O município, com base no plano diretor e no plano urbanístico local tem competência para exigir do proprietário do imóvel urbano uma obrigação de fazer - parcelar, edificar, utilizar o solo -, de modo a obrigar a destinação social correta à propriedade urbana, sob pena de por ele ser devido o IPTU progressivo no tempo.

Conforme mencionado no presente trabalho, no Município de São José dos Campos, Estado de São Paulo, não há lei específica a disciplinar a instituição do IPTU progressivo no tempo, verificando-se, assim, inúmeros imóveis que não satisfazem a função social da propriedade.

Se o poder público municipal quiser valer sua prerrogativa constitucional de impor ao proprietário a obrigação tributária em apreço que, sobretudo, dever indissociável das suas atribuições legais de proporcionar melhorias nas cidades brasileiras e de compromisso para com a coisa pública, deverá elaborar um plano diretor e editar lei específica que disponha sobre as condições e prazos das obrigações.

## REFERÊNCIAS

OLIVEIRA NETTO, A. A. de. Metodologia da pesquisa científica: guia prático para a apresentação de trabalhos acadêmicos. 3. ed. rev. e atual. Florianópolis: Visual Books, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da Cidade Comentado. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 3ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

SANT'ANA, Ana Maria de. Plano Diretor Municipal. São Paulo: Liv. Ed. Universitária de Direito, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

Life Informa: Revista Aquarius Life. Disponível em:  
<<http://www.aquariuslife.com.br/categoria/aquarius-life/>>. Acesso em: 15 de julho de 2018.

Gazeta do Povo. Disponível em: < <https://www.gazetadopovo.com.br/> >. Aceso em: 15 de julho de 2018.